



Lusotopie

Recherches politiques internationales sur les espaces
issus de l'histoire et de la colonisation portugaises

II | 1995

Transitions libérales en Afrique lusophone

Le Mozambique comme enjeu de politique extérieure

Ou le nouveau rôle du Japon en Afrique

Makoto Sato



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/lusotopie/91>

ISSN : 1768-3084

Éditeur :

Association des chercheurs de la revue Lusotopie, Brill, Karthala

Édition imprimée

Date de publication : 1 juin 1995

Pagination : 75-82

ISBN : 2-86537-618-4

ISSN : 1257-0273

Référence électronique

Makoto Sato, « Le Mozambique comme enjeu de politique extérieure », *Lusotopie* [En ligne], II | 1995, mis en ligne le 07 décembre 2011, consulté le 11 mai 2019. URL : <http://journals.openedition.org/lusotopie/91>

Ce document a été généré automatiquement le 11 mai 2019.

Tous droits réservés

Le Mozambique comme enjeu de politique extérieure

Ou le nouveau rôle du Japon en Afrique

Makoto Sato

NOTE DE L'ÉDITEUR

Le titre et les sous-titres sont de la rédaction. Traduit de l'anglais par Anne-Magali Sanchez.

- 1 En mai 1993 le Japon envoya des éléments de ses Forces d'autodéfense (FAD) au Mozambique pour participer aux opérations de maintien de la paix de l'ONU. Ce fut la première fois dans l'histoire du Japon que sa force militaire foulait le sol africain. Alors que ce contingent de la FAD était toujours actif au Mozambique, un second contingent fut envoyé en septembre 1994 dans un camp de réfugiés rwandais au Zaïre. L'engagement croissant du Japon sur la scène africaine semble maintenant évident. Il s'agira donc ici d'analyser le processus de prise de décision à propos de la participation japonaise à l'opération de l'ONUMOZ (Opération des Nations-Unies au Mozambique) ; ensuite d'examiner différentes conséquences que le rôle croissant du Japon pourrait avoir en Afrique.

Une première sur le continent africain

- 2 Le 13 mai 1993, six soldats de la FAD arrivaient à Maputo pour participer à l'ONUMOZ. Ils constituaient l'avant-garde du contingent de cinquante-trois membres qui allait être envoyé au Mozambique, et la première force militaire de l'histoire du Japon qui ait jamais stationné sur le continent africain. En fait elle était seulement la deuxième détachée outremer depuis la défaite japonaise à la fin de la Deuxième Guerre mondiale. Une force de mille huit cents personnes avait été envoyée au Cambodge en 1992 pour participer à l'Autorité de transition de l'ONU dans ce pays (UNTAC).

- 3 Bien que le projet de loi sur la participation aux opérations de maintien de la paix des Nations-Unies ait été adopté en juin 1992, l'opinion publique restait divisée sur cette loi et il existait toujours des désaccords sur le mode d'intégration au maintien de la paix par les Nations-Unies. En particulier il existait une forte opposition à la participation de la FAD car la Constitution interdisait l'usage de l'armée dans des conflits internationaux. Cependant, malgré la préoccupation générale sur le mode de participation, les Japonais ignoraient dans leur majorité la situation au Mozambique. Ils ne connaissaient même pas les noms des deux partis impliqués dans la guerre civile. L'indifférence des médias contrastait de façon flagrante avec leur intérêt pour le Cambodge et leur relative connaissance du dossier cambodgien.

Lointaine Afrique

- 4 Pendant les dix années antérieures à 1993, trois faits historiques majeurs concernant l'Afrique ont sérieusement attiré l'attention de nombreux Japonais sur l'Afrique, le Mozambique occupant une position clef dans chacun d'eux :
- la campagne contre la famine de 1984-1985 ;
 - le mouvement anti-apartheid depuis 1988, quand il fut révélé que le Japon était devenu l'année précédente le premier partenaire commercial de l'Afrique du Sud ;
 - la participation à l'opération ONUMoz par le biais de la FAD en 1993.
- 5 Lors de la famine du début des années 1980 au Mozambique, des centaines de milliers de gens moururent de faim ; ce n'était pas un simple désastre naturel mais était délibérément causé par la RENAMO (Résistance nationale du Mozambique), groupe armé manipulé par l'Afrique du Sud luttant contre le gouvernement du FRELIMO (Front de Libération du Mozambique). Ce pays a cruellement souffert des activités de déstabilisation du régime d'apartheid, qui furent aussi une cause fondamentale de la guerre civile qui entraîna finalement l'intervention des Nations-Unies. Bref, les trois événements étaient liés à la déstabilisation sud-africaine structurellement et de façon indissociable. Cependant la plupart des Japonais les voyaient comme totalement indépendants.
- 6 Dans le cas de la campagne contre la famine on put noter le premier signe d'intérêt dans un article du 2 avril du *Asahi Shinbun*, un journal national relatant que des centaines de milliers de personnes mouraient de faim au Mozambique. L'article était écrit par un envoyé spécial à Maputo qui affirmait que le désastre rendait visible l'échec des politiques agricoles socialistes, les activités de sabotage anti-gouvernementales, et une sécheresse très étendue. D'autres journaux et des chaînes de télévision reprirent la nouvelle qui entraîna graduellement une campagne humanitaire à grande échelle.
- 7 Celle-ci fut un événement historique pour les Japonais : ils reconnaissaient la tragédie africaine comme une question les concernant, pratiquement pour la première fois dans l'histoire du Japon. Un certain nombre d'organisations non gouvernementales (ONG) naquirent et se développèrent à partir de cette campagne. Cependant il est certain aussi qu'elle établit une image simpliste de l'Afrique aux yeux du public japonais, avec des médias montrant continuellement des enfants africains affamés. La plupart des militants humanitaires apportèrent une aide d'urgence et n'analysèrent guère les causes politiques, sociales et économiques de la famine. Le stéréotype conventionnel de l'Afrique comme

continent non civilisé fut remplacé par le stéréotype tout aussi dégradant de l'Afrique comme "continent affamé".

- 8 Ainsi à propos de la famine au Mozambique, la plupart des militants négligèrent la relation entre la famine et les activités de déstabilisation de l'Afrique du Sud, c'est-à-dire une intervention militaire indirecte utilisant la RENAMO pour défendre l'apartheid. En conséquence, les Japonais ne furent pas confrontés à la question de l'apartheid jusqu'à ce qu'en 1988 le Japon soit fermement condamné par la communauté internationale pour l'étendue de son commerce avec l'Afrique du Sud. Jusqu'alors la société japonaise avait négligé de prendre des sanctions efficaces ou de montrer un soutien actif au mouvement anti-apartheid (pas même lors des émeutes de 1985 qui amenèrent l'État sud-africain à un point de non-retour).
- 9 La plupart des cercles gouvernementaux et industriels conclurent que le Japon avait été condamné par la communauté internationale parce qu'il était un partenaire commercial clef de l'Afrique du Sud et que donc, pour éviter une autre condamnation, il devait réduire le volume de ses échanges avec ce partenaire. Ils craignirent qu'un commerce accru avec elle n'ait des conséquences défavorables sur les relations avec la communauté internationale et qu'une guerre économique n'éclate entre le Japon et respectivement l'Europe et les États-Unis à cause de ces problèmes avec l'Afrique du Sud. Le gouvernement ordonna aux milieux industriels de réduire "volontairement" le volume du commerce avec ce dernier pays.

Une décision hautement politique

- 10 Jusqu'à ce que le gouvernement annonce finalement le 26 mars 1993 sa décision de participer à l'ONUMOZ en détachant des éléments de la FAD, le gouvernement était divisé sur le sujet. Le Premier ministre de l'époque, Kiichi Miyazawa, et ses proches associés, notamment le secrétaire général de son cabinet, Yokei Kono, adoptèrent une attitude prudente à propos de l'envoi des troupes au Mozambique. À l'opposé, le ministère des Affaires étrangères et certains fonctionnaires d'autres ministères, essayaient de promouvoir cet engagement depuis le tout début.
- 11 Le 13 octobre 1992, le Conseil de sécurité des Nations-Unies prit la décision d'envoyer une mission d'observation au Mozambique. Un mois auparavant, le ministère des Affaires étrangères avait réuni tous les ambassadeurs japonais en poste en Afrique. On y suggéra que la demande pourrait être faite au Japon de participer à des opérations au Mozambique¹. Le 16 décembre, le Conseil de sécurité décida de former l'ONUMOZ, composée de 7 500 personnes. Dès le 15 décembre, un haut fonctionnaire du ministère des Affaires étrangères annonçait à la presse que le Japon participerait à l'ONUMOZ².
- 12 En janvier 1993, avant la décision définitive du gouvernement, le ministère des Affaires étrangères et le Bureau de la Défense commencèrent les études techniques préalables à d'éventuelles opérations de la FAD au Mozambique. Le 16 février, le Secrétaire général des Nations-Unies, Boutros Boutros-Ghali, en visite au Japon, confiait à Miyazawa son souhait que la FAD soit envoyée au Mozambique pour l'opération ONUMOZ. Une semaine auparavant, le vice-ministre des Affaires étrangères, Koji Kakisawa, avait fait pression sur Kono dans ce sens.
- 13 Cette série de marchandages entre les dirigeants politiques et la bureaucratie produit un phénomène assez paradoxal : des politiciens passifs et des bureaucrates actifs. Miyazawa

et Kono rappelaient souvent leurs réticences à l'envoi de la FAD. Miyasawa soulignait l'insuffisance et le manque de fiabilité des informations sur le Mozambique en demandant à un fonctionnaire ministériel : "Avons-nous une ambassade au Mozambique ?"³. De fait, aucun diplomate japonais n'était en poste de façon permanente dans ce pays à ce moment-là, et les affaires diplomatiques et consulaires mozambicaines étaient traitées par un membre du personnel de l'ambassade japonaise au Zimbabwe, qui supervisait tout ce qui concernait le Mozambique et l'Angola.

- 14 De telles attitudes persistèrent jusqu'au 23 février quand le gouvernement annonça qu'il enverrait une mission d'enquête au Mozambique pour y réunir les informations fondamentales sur la situation. Cependant, quand la mission de retour au Japon soumit son rapport le 22 mars, le gouvernement s'en empara pour annoncer aussitôt la participation de la FAD à l'ONUMOZ. C'est après cette décision que le Conseil des ministres annonça son intention d'établir une ambassade à Maputo dès le 1^{er} mai 1993.
- 15 Une prise de décision aussi rapide traduit la volonté des dirigeants politiques et de la bureaucratie des Affaires étrangères de voir le Japon reconnu pour sa contribution active au sein de la communauté internationale avant le sommet des "Sept" de juillet 1993 : il était dit que l'isolement japonais y serait renforcé par les États membres en raison des déséquilibres commerciaux et des divergences d'opinion sur l'assistance à la Russie. Il fut aussi suggéré que le Japon, qui souhaitait devenir membre permanent du Conseil de sécurité des Nations-Unies, avait besoin d'être reconnu pour sa contribution apportée aux nations africaines qui représentent presque un tiers des États membres de l'Assemblée générale des Nations-Unies⁴.

Un problème "Nord-Nord"

- 16 Les activités japonaises d'aide aux réfugiés du Rwanda commencèrent en septembre 1994 par l'envoi de la FAD au camp de Goma au Zaïre. C'était la deuxième fois que le Japon envoyait cette force en Afrique, et 480 membres partirent pour le Zaïre et pour d'autres pays voisins du Rwanda avant la fin 1994. Contrairement à ce qui s'était passé au Mozambique, la FAD cette fois ne participait pas à des opérations de maintien de la paix des Nations-Unies mais agissait indépendamment pour apporter une aide humanitaire telle que des soins médicaux et la distribution d'eau aux réfugiés.
- 17 Quand le problème des réfugiés rwandais commença à attirer l'attention du monde, et après la résolution des Nations-Unies de lancer la deuxième opération de maintien de la paix au Rwanda en mai, le gouvernement japonais voulut tout d'abord envoyer des missions médicales composées principalement de volontaires civils ; cependant les missions d'enquête envoyées par deux fois en août au Rwanda et dans les pays voisins soutinrent que le gouvernement devait envoyer la FAD et non pas des civils. Les circonstances amenèrent le gouvernement à changer complètement d'idée et deux semaines après que le rapport de la deuxième mission eut été présenté, le Conseil des ministres décida le 1^{er} septembre d'envoyer la FAD au Zaïre.
- 18 Les vingt-trois premiers soldats de cette force quittèrent le Japon le 17 septembre, quatre jours après la prise de décision. On doit se rappeler que le jour même de celle-ci, le ministre des Affaires étrangères Kono annonçait son intention de déclarer à l'Assemblée générale des Nations-Unies que le Japon était prêt à devenir un membre permanent du Conseil de sécurité ; ce qu'il fit effectivement deux semaines plus tard.

- 19 L'implication japonaise dans l'ONUMOZ et dans les opérations d'assistance aux réfugiés rwandais apparaît ainsi liée à la volonté d'affermir la présence générale du Japon dans la "communauté internationale" plutôt que son influence directe sur ces deux pays africains ; la priorité de la diplomatie japonaise n'était pas une exploitation directe de ses intérêts dans la région, pour s'assurer par exemple des ressources naturelles, mais la reconnaissance de la contribution japonaise par la "communauté internationale" et dans ce contexte, le Japon entendait par là surtout les pays développés, particulièrement les membres dirigeants du sommet des Sept. Ainsi, on peut dire que la question était comprise par le Japon davantage comme un problème Nord-Nord que comme un problème Nord-Sud.
- 20 Mais, parallèlement, il convient de se rappeler que l'aide économique japonaise à l'Afrique a augmenté régulièrement ces dernières années : en 1992, les exportations du Japon vers l'ensemble des pays africains subsahariens représentaient 1,6 % de la totalité de ses exportations, et ses importations de cette région représentait 1,4 % du total des importations japonaises, les investissements japonais dans la région atteignant 0,6 % des investissements japonais outre-mer⁵. Cependant certaines ressources naturelles de l'Afrique présentent un intérêt pour le Japon, et certains métaux rares d'Afrique du Sud et des pays voisins sont irremplaçables.
- 21 D'un point de vue politique l'Afrique est encore plus importante pour le Japon, dont l'ambition diplomatique est actuellement d'obtenir un siège permanent au Conseil de sécurité de l'ONU. Il ne peut ignorer que les pays africains représentent près d'un tiers de l'Assemblée générale. Comme nous l'avons vu, la corrélation est claire entre la prise de décision de l'envoi de la FAD et l'accélération diplomatique dans le but de gagner un siège permanent au Conseil de sécurité.

Quelle contribution à l'aide au développement ?

- 22 Le Japon est maintenant le quatrième pays donateur pour l'Afrique, après la France, l'Allemagne et les États-Unis. Le montant total de l'aide japonaise au développement pour l'Afrique a été multiplié par quatre en dix ans, passant de 211 millions de dollars en 1984 à 966 en 1993⁶. Récemment, le gouvernement japonais a essayé de trouver une politique originale d'aide au développement de l'Afrique, plus indépendante de celle des pays occidentaux. En 1991, le Fonds pour la coopération économique outre-mer (une institution bancaire d'importance majeure pour l'aide officielle au développement sous contrôle du Bureau de prévision économique) publia un document de politique générale sur la façon dont la Banque mondiale appréhendait l'ajustement structurel. Bien que ce document reconnaisse que les prêts pour l'ajustement structurel amènent des résultats positifs, il indiquait les limites des mécanismes de marché dans les pays les moins développés et soulevait plusieurs questions sur la pertinence des méthodes utilisées par la Banque mondiale, telles que la dérégulation, la privatisation et la libéralisation. En particulier, il reprochait à la Banque d'avoir adopté ces mêmes mesures d'ajustement en Afrique subsaharienne où "le secteur privé national est très sous-développé"⁷. Le document recommandait, à la place, d'autres mesures politiques pour stimuler l'industrie, et insistait sur la nécessité de retenir la leçon apprise des expériences de développement dans les pays est-asiatiques.

- 23 Le modèle de développement de cette zone fut à nouveau cité quand le gouvernement japonais annonça l'organisation de la Conférence de Tokyo sur le développement en Afrique pour octobre 1993 dans le but d' "affirmer l'importance du développement africain comme un des thèmes centraux de l'ordre du jour international de l'après-guerre froide". Selon la note d'information publiée en février 1993, un des thèmes était "l'expérience asiatique et le développement africain". Cependant, lors de la première rencontre préparatoire de mars 1993, on conclut qu' "il n'[existait] pas un modèle de développement asiatique"⁸.
- 24 Lors de la déclaration définitive adoptée à la Conférence, il fut souligné qu' "aucun modèle de développement ne peut être transféré tel quel d'une région à l'autre"⁹. Lors de cette conférence, M. Tsutomu Hata, le ministre des Affaires étrangères et vice-Premier ministre d'alors, résuma la position japonaise sur l'Afrique en cinq mesures politiques : – contribuer au progrès dans le processus politique, à la démocratisation en particulier ; – soutenir les réformes économiques, parallèlement aux programmes d'ajustement structurel ; – soutenir le développement des ressources humaines ; – porter attention aux problèmes environnementaux ; – intensifier l'efficacité et le bon fonctionnement de l'aide au développement¹⁰.
- 25 Il souligna également que l'engagement du Japon dans l'ONUMOZ était un bon exemple de contribution du Japon au progrès politique et à la démocratisation en Afrique.

Un pont vers l'Afrique du Sud

- 26 Le Japon avait eu des relations économiques étroites avec l'Afrique du Sud dès les années 1960 et était devenu son premier partenaire commercial en 1988. Cependant, dès que devint prévisible la fin de l'apartheid au début des années 1990, il se rapprocha des organisations noires et leur donna un soutien financier, par exemple au travers des ONG (6,9 millions de dollars) et en invitant des stagiaires du secteur industriel (soixante en 1993). Après les élections et les débuts du nouveau gouvernement conduit par le président Mandela en mai 1994, le gouvernement japonais annonça en juillet qu'il accorderait au nouveau gouvernement sud-africain une aide de 1,3 milliards de dollars sur deux ans pour l'aide au développement (dont 300 millions au titre de l'aide publique, 500 millions sous forme de crédits par le biais de la Banque d'import-export du Japon, et 500 millions de subventions pour l'assurance à l'exportation)¹¹. Bien que ce plan ne puisse devenir effectif tant que le gouvernement sud-africain n'est pas prêt à le recevoir, la somme excède largement l'aide offerte par les autres pays donateurs – par exemple 600 millions de dollars en trois ans pour les États-Unis et 400 millions de dollars en un an pour la France.
- 27 Le gouvernement japonais et les cercles industriels reconnaissent dans leur grande majorité que l'Afrique du Sud devra être et sera une base de lancement pour le développement de l'Afrique australe. Après les élections générales d'octobre 1994 au Mozambique et le retrait du contingent de la FAD d'ici la fin décembre 1994, c'est dans l'ensemble du contexte austral que la politique du Japon envers le nouveau gouvernement mozambicain devra être considérée.

NOTES

1. *Asahi Shinbun*, 12 septembre 1992.
 2. *Ibid.*, 16 décembre 1992.
 3. *Mainichi Shinbun*, 13 mars 1993.
 4. *Nihon Keizai Shinbun*, 27 mars 1993 ; *Asahi Shinbun*, 26 mars 1993.
 5. ECONOMIC COOPERATION BUREAU, *ODA White Paper 1994*, vol. 2, p. 381.
 6. *Ibid.*, pp. 382-388.
 7. OECF, "Issues Related to the World Bank's Approach to Structural Adjustment Proposal from a Major Partner", *Kikin Chosa Jiho*, n° 73, 1993, p. 17.
 8. GOVERNMENT OF JAPAN ET AL., *Summary Record Preparatory Meeting for Tokyo Conference on African Development*, March 28, 1993, Tokyo.
 9. *Tokyo Declaration on African Development "Towards the 21st Century" (Final Draft)*, Tokyo International Conference on African Development, 5-6 octobre 1993.
 10. Policy Speech by H.E. Tsutomu Hata, Deputy Prime Minister and Minister for Foreign Affairs, Tokyo, 6 octobre 1993.
 11. Press Statement by the Chief Cabinet Secretary on the Measures to Assist the Republic of South Africa, 6 juillet 1994 ; "New-Born South Africa and Us", *Afrika Nihon Kyogikai*, 8 octobre 1994.
-

AUTEUR

MAKOTO SATO

Université Ritsumeikan, Kyoto